

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dr. sc. Boris Ljubanović: Ovlasti upravnog suca u...
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429.- 441.

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu
Dr. sc. Boris Ljubanović, izvanredni profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku

OVLASTI UPRAVNOG SUCA U SPORU PUNE JURISDIKCIJE

UDK: 342(497.5)

Izvorni znanstveni rad

primljeno: 10. 10. 2012

U ovom radu pozornost je usmjerena prema jednoj vrsti upravnog spora – sporu pune jurisdikcije. Radi se o situaciji kada sud u upravnom sporu ne odlučuje samo o pitanju zakonitosti upravnog akta, već svojom presudom neposredno odlučuje o pravima ili obvezama određene osobe u upravnim stvarima. U radu se analizira uređenje upravnog spora pune jurisdikcije prema novom Zakonu o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.

Ključne riječi: *upravni spor pune jurisdikcije, upravni sudac, Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*

UVOD

Sporu pune jurisdikcije pridaje se različiti smisao, pa se često pod istim izrazom podrazumijevaju razni stvarni pojmovi. Zato je prije svega potrebno, kod termina upravnog spora pune jurisdikcije, pokazati u kojem se sve smislu, barem u kojem se glavnom smislu upotrebljava i što stvarno taj termin znači.

Izraze „puna jurisdikcija“ i „puni spor“ treba koristiti kao sinonime, jer oba podrazumijevaju da spor vodi sudac koji u potpunosti obavlja svoju sudsku funkciju, a pritom ima na raspolaganju sva sredstva koja suci uobičajno koriste.

Sama narav upravnog spora pune jurisdikcije najbolje se može razumjeti ako se pogleda koje su ovlasti suca koji vodi spor. Ovlaštenje suca je najevidentniji kriterij za razlikovanje spora o zakonitosti od spora pune jurisdikcije. U sporu pune jurisdikcije sudac raspolaže širim ovlaštenjima nego u sporu o zakonitosti, te se spor pune jurisdikcije po svojoj naravi pokazuje kao parnični spor.¹

U pravnoj je teoriji općeprihvaćeno gledište da sud u sporu pune jurisdikcije meritorno rješava samu stvar, konačno raspravlja sam materijalno-pravni odnos. Sud rješava sporno pitanje koje se odnosi na postojanje pravnog odnosa ili na sadržaj tog odnosa. Sud presudom priznaje određena pojedinačna prava, smanjuje ili ukida neku obvezu.

¹ Čuvenu podjelu upravnih sporova predložio je krajem XIX. stoljeća Edouard Laferrière, u svojoj Studiji o upravnom sustavu i sporovima. Ta se sistematizacija u potpunosti temelji na razmatranju ovlasti suca. U funkciji prirode i opsega njegovih ovlasti razlikujemo četiri tipa sporova, od najvećih prema manjim ovlastima.

Složenost je prvo što se uočava kod proučavanja sporova pune jurisdikcije. Različite su teme kojima se bave, kao što su različita i pitanja upućena sudu. Raznolikost tema koje se mogu pojaviti u sporu pune jurisdikcije posljedica je njihovog velikog broja i raznolikosti.² Disparatnost pitanja upućenih sucima očituje se u tome da se od suca ponekad traži da donese odluku samo o zakonitosti, ponekad samo o činjenicama, a ponekad i o jednom i o drugom. Sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije, ima sve ovlasti, uključujući i ovlasti suca koji odlučuje o zakonitosti. Tako mu se mogu uputiti pitanja koja se tiču ovlaštenja potpisnika nekog ugovora, nezakonitosti štetnog akta, poništenja izbora ili kazne zbog kršenja pravila, itd. Međutim, sudac koji u upravnom sporu pune jurisdikcije donosi odluku o zakonitosti, nije isto što i sudac koji vodi spor o zakonitosti. Ili se radi o tome da pitanje zakonitosti nije osnovano, ili se ono u prvom redu postavlja u subjektivnom interesu. Primjerice, ako tražimo od suca da proglasi neki akt nezakonitim i utvrdi da je nezakonitost akta proizvela štetu zbog koje tražimo naknadu, to nije ono što se u prvom redu tiče zakonitosti, nego naknade štete. Isto vrijedi i kada se sucu koji ima ovlasti pune jurisdikcije uputi pitanje o zakonitosti. Uzmimo da se radi o osobi koja, nakon što je dobila negativno rješenje od uprave kojoj je podnijela zahtjev za naknadu štete, zatraži od suca pobijanje takvog rješenja zbog nezakonitosti, a da pritom ne traži naknadu štete. Glavno pitanje (u ovom slučaju i jedino) u postupku odnosilo bi se na zakonitost. S druge strane, sasvim je jasno da tužitelj zapravo traži način da dobije naknadu štete koju nije dobio: on računa na presudu kojom će se utvrditi da je negativno rješenje bilo nezakonito i na koju će se moći pozvati kako bi dobio željenu naknadu štete. Zakonitost se ovdje stavlja u službu potpuno subjektivnog interesa.

Predmet tužbe u sporu pune jurisdikcije može biti zahtjev za poništenje nekog akta, nekad zahtjev za njegovu izmjenu ili zahtjev za osudu upravne vlasti na naknadu štete koja je prouzročena. Upravni sud, prilikom presuđivanja stvari, ima sva uobičajna ovlaštenja kojima raspolaže redovni sud. Otud je i nastao naziv za ovaj spor (pune jurisdikcije), odnosno naziv za spor pune jurisdikcije. Naime, upravni sud u takvom sporu rješava sam sporni odnos, odnosno meritorno rješava predmet spora. Osnova tužbe za spor pune jurisdikcije može biti povreda subjektivnog prava iz zakona ili pravnog pravila ili povreda nekog subjektivnog prava priznatog po drugoj osnovi. Primjerice, izvršitelj javnih radova tvrdi da mu je isplaćena cijena za izvedene radove niža od one na koju ima pravo po ugovorenim uvjetima. Spor pune jurisdikcije pokreće se neposredno povodom subjektivnih

² U francuskom pravu postoji opći spor pune jurisdikcije i više specijalnih sporova pune jurisdikcije, pa bi se trebalo govoriti o množini, tj. o sporovima pune jurisdikcije. Spor pune jurisdikcije pokreće se posebnom tužbom (*recours de pleine juridiction*), dok se spor o zakonitosti upravnog akta pokreće drugom tužbom (*recours pour excès de pouvoir*). Stranka se unaprijed mora opredijeliti za tip spora koji će se voditi. Za razliku od francuskog prava, u njemačkom pravu spor pune jurisdikcije predstavlja pravu rijetkost. Pokreće se konstitutivnom tužbom (*Gestaltungsklage*) kojom se od suda traži meritorna odluka. U austrijskom pravu situacija je znatno drugačija. Spor pune jurisdikcije postoji samo u slučaju „šutnje uprave“. Sud može riješiti upravnu stvar umjesto tijela uprave jedino kada nadležno upravno tijelo „šuti“ u izvršenju sudske presude.

Darcy, Gilles et Paillet, Michel, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2000., str. 212.

prava proizašlih iz pravnih akata. Ono što se osporava ili traži da se prizna nije nezakonitost akta, nego subjektivno pravo proizašlo iz nekog akta, odnosno traži da se utvrdi da ovo pravo postoji i da treba pružiti zadovoljenje stranki u sporu. Primjerice, u sporu o dugu, predmet spora nije akt kojim se ustanovljava neko pravo potraživanja, već potreba da se utvrdi ostvarenje materijalnog izvršenja koje sadrži ovo pravo.³

Svrstavanje spora u „punu jurisdikciju“ znači da sudac ima na raspolaganju znatnije ovlasti nego u sporu o zakonitosti. Upravni sudac može svojom presudom dosuditi neku osobitu beneficiju, odštetu, raskid upravnog ugovora... Uprava i upravljani sukobljavaju se zbog isplate odštete na isti način kao što to čine dva susjeda pred redovnim sucem u svezi razgraničavanja svojih posjeda.

Kada neki tužitelj istovremeno zahtijeva i poništenje upravnog akta, kao i isplatu posljedične odštete za štetu nanесenu mu tim nezakonitim aktom, takav spor ima svojstvo pune jurisdikcije. U okviru tog spora, sudac može odluku nadležnog javnopravnog tijela zamijeniti vlastitom. Osim prirode ovlasti suca, koje su šire nego u okviru spora o zakonitosti, spor pune jurisdikcije odlikuje se raznovrsnošću, što je posljedica raznorodnosti unutar područja njihove primjene, odnosno njegove heterogenosti.

Postoji iznimka da sve što je „novčano“ pripada sporu pune jurisdikcije. Kada tužba s novčanim predmetom suca navodi na izjašnjavanje o zakonitosti upravnog akta, tužitelj raspolaže izborom između tužbe o ocjeni zakonitosti (treba se, dakle, zadovoljiti poništenjem odluke kojom mu se odbija novčana dobit) i tužbom pune jurisdikcije (kojom može zahtijevati odštetu).

Što se tiče datuma kada će sudac procijeniti ono što treba biti zamjenska odluka u odnosu na onu koja je opravdano osporena, to je upravo datum donošenja njegove odluke. Stoga je potrebno (kako bi njegova odluka zaista bila ono što treba biti) uzeti u obzir promjene koje su mogle utjecati na pravno stanje.

Spor pune jurisdikcije neodvojiv je, odnosno povezan je sa sporom o zakonitosti upravnog akta na način da se daje u nadležnost onim sudovima koji rješavaju u sporu o zakonitosti. Spomenuta dva spora zacijelo su dva najvažnija oblika upravnog spora. Pored teorijskog značaja, ovo razlikovanje ima i praktični značaj, jer je i pravni režim ovih dvaju vrsta sporova različit. Istina, ta razlika može biti manja ili veća, ovisno o pravnoj regulativi. Kao osnovno mjerilo za razlikovanje spora o zakonitosti od spora pune jurisdikcije, služi, pored objektivnog spora, i sadržaj spora, odnosno sadržaj odluke kojom se upravni spor okončava.⁴ U sporu za poništenje upravnog akta, sudska presuda sadrži odluku o

³ Bonnard za materijalno razlikovanje upravnih sporova uzima dva elementa: predmet spora i sadržaj sudske odluke koja se donosi u upravnom sporu. Prema predmetu spora, prema prirodi konstatacije, Bonnard upravne sporove dijeli u dvije grupe. Ako je predmet spora pitanje objektivnog prava, to je spor o zakonitosti; u drugu grupu spadaju sporovi o materijalnom izvršenju pravnih pravila.

Bonnard, Roger, *Le controle*, Dalloz, Paris, 2005., Reprint, str. 88.

⁴ U francuskom upravnom pravu postoje različite kvalifikacije vrsta upravnih sporova. Tako je, primjerice, *Laferrière* ustanovio sistematiku sporova koju su koristili mnogi autora radi objašnjavanja upravnih sporova, modificirajući je manje ili više. Na temelju prirode i opsega ovlaštenja suda, promatrajući

poništenju nezakonitog upravnog akta. U takvom sporu, upravni sud raspolaže samo kasatornim ovlaštenjima. U sporu pune jurisdikcije, upravni sud raspolaže širim ovlaštenjima od kasatornih, raspravlja spornu stvar u cijelini, meritorno odlučuje o stvari, odnosno svojom odlukom mijenja ili supstituira upravni akt. Naime, odgovor na pitanje kakvog je sadržaja sudska odluka kojom se upravni spor raspravlja, istodobno je i odgovor na pitanje je li to spor pune jurisdikcije, spor za poništenje upravnog akta ili neka druga vrsta upravnog spora.

2. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U HRVATSKOM PRAVU

2.1. *Kratki povijesni pregled upravnog spora pune jurisdikcije u hrvatskom pravu*

Institut spora pune jurisdikcije poznat je u hrvatskom pravu već dugo vremena. Poznato je da je upravni spor pune jurisdikcije, uz spor o zakonitosti upravnog akta, uveden Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine te Zakonom o upravnim sporovima iz 1977. godine. Republika Hrvatska preuzela je Zakon o upravnim sporovima u tekstu iz 1977., koji je odmah izmijenjen, a 1992. je dva puta dopunjen.

Načelne odredbe o primjeni (obvezi) spora pune jurisdikcije kroz vrijeme pratila je i različita normativno-tehnička razrada. Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine sud je bio ovlašten svojom odlukom riješiti spor odnosno samu upravnu stvar u domeni socijalnog osiguranja, i to kada je osporeno rješenje trebalo poništiti, a podaci upravnog postupka su davali pouzdanu osnovu za donošenje takve sudske odluke.

Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine⁵ propisivao je da se u upravnom sporu može tražiti povrat stvari oduzete izvršenjem nezakonitog rješenja ili naknadu štete nanесene izvršenjem tog rješenja, kao i ovlaštenje suda da riješi i samu stvar presudom kada je donesen upravni akt protivan presudi, ili da donese

funkciju sudskog ovlaštenja, kvalificirao je upravne sporove u francuskom upravnom pravu. Na toj osnovi razlikuje četiri vrste upravnih sporova, a ta se kvalifikacija smatra klasičnom podjelom upravnih sporova (spomenuta kvalifikacija se održala do današnjeg dana): Spor o tumačenju, interpretaciji (*le contentieux de l'interprétation*) – u kome sud utvrđuje smisao akta; Represivni spor (*le contentieux de le repression*) – u kome se sprečava narušavanje zakona i pravnih pravila i štiti javni red; Spor o poništenju (*le contentieux de l'annulation*) – gdje je ovlaštenje suda svedeno samo na pravo poništenja nezakonitog akta uprave te Spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*) – u kome sud ima ovlaštenje punog sudovanja, mijenja ili zamjenjuje akt uprave svojom odlukom i po potrebi izvlači sve potrebne zaključke i novčane posljedice ako je prouzročena šteta. Takvi sporovi također uključuju i takozvane „specijalne sporove“, izborne sporove, fiskalne sporove, sporove oko mirovine, represivni spor (kazneni), itd.

Laferrière, Edouard, *Traité de la juridiction administratif*, LGDJ, Paris, 1887. – 1888., Reprint, str. 12.

⁵ Zakon o upravnim sporovima učinio je izvjesna odstupanja od pravila propisana u članku 6. po kome je predmet spora upravni akt donesen u pojedinačnoj upravnoj stvari. ZUS je propisao oblik upravnog spora u pojedinačnim slučajevima iz upravne materije, odnosno iz određene materije u kojoj nije donesen prethodni upravni akt. To je npr. spor zbog šutnje uprave, kao i spor za naknadu štete ili povrat oduzetih stvari izvršenjem nezakonitog upravnog akta.

rješenje u izvršenju presuda kada to propusti izvršiti nadležno tijelo uprave. To su svi oblici spora pune jurisdikcije. Od 1965. godine sud je takvo ovlaštenje imao u svim materijama iz upravnog spora, a ne samo u stvarima iz socijalnog osiguranja. To je ono što je predstavljalo bitnu, kvalitativnu i kvantitativnu novinu u upravnom sporu od 1965. godine: sud može, u svakom sporu, kada bi osporeno rješenje trebalo poništiti, riješiti samu upravnu stvar onda kada podaci upravnog postupka pružaju za to dovoljno osnova. U Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. nema nekih važnijih novina u svezi s ovlastima sudova u upravnom sporu.⁶

Zakon o upravnim sporovima iz 1991. uveo je spor pune jurisdikcije i u pravo Republike Hrvatske. Isti je samo omogućavao upravnom sudu da postupi po punoj jurisdikciji, a nije ga obvezivao na takvo postupanje. Tako je nadležnost suda u sporovima o zakonitosti bila utvrđena generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, dok je nadležnost suda u sporovima pune jurisdikcije bila regulirana enumerativnom metodom, te je bilo isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Iako su odredbe starog Zakona o upravnim sporovima omogućavale sudu da riješi spor rješavajući predmet o kome se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dozvoljava i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj. Takvih pitanja bilo je u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske mnogo više od broja sporova riješenih putem spora pune jurisdikcije.

Primjena spora pune jurisdikcije nije česta u dosadašnjoj praksi upravnog suda Republike Hrvatske. Koji su razlozi za to, teško je reći. Neki od razloga su neprihvatanje mišljenja upravnog suda od upravnih tijela, problem diskrecijske ocjene, pa i samo zakonsko reguliranje u sporu pune jurisdikcije. Možda razlog leži u nastojanju suda da svojom odlukom ne rješava samu upravnu stvar. Tomu je opet razlog shvaćanje da se uloga suda u upravnom sporu, u pravilu, iscrpljuje u ocjeni zakonitosti osporenog rješenja, a ne i u neposrednom rješavanju nekog upravnopravnog odnosa.

Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi važećeg Zakona o upravnim sporovima, prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, izraženom u odluci Ustavnog suda br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. godine, kojom je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije.⁷ Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te, u svezi s time, provede usmenu raspravu. Premda je u to vrijeme Zakon o upravnim sporovima predstavljao dobru osnovicu za provođenje kvalitetne sudske kontrole zakonitosti upravnog akta, prestao je odgovarati europskim standardima funkcioniranja pravne države, osobito u članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To je bio jedan od razloga zašto je Hrvatski

⁶ Vidi: Medvedović, Dragan, *Povijesni razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u objavi, str. 35.

⁷ Izmjenama Zakona o izvlaštenju iz 2001. zakonodavac je proširio spor pune jurisdikcije u vezi s izvlaštenjem, ali je rješavanje tih sporova stavljeno u nadležnost županijskih sudova.

sabor 29. siječnja 2010. godine donio novi Zakon o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.⁸

2.2. Upravni spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji sadržaj upravnog spora. Riječ je o potpuno novom pravnom uređenju, drugačijoj koncepciji sudske kontrole zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. bitno se proširuje predmet upravnog spora,⁹ uvodi se i nova struktura upravnog sudstva koja pretpostavlja upravne sudove i Visoki upravni sud. Šire se ovlasti, ali i obveze upravnih sudova da sami utvrđuju činjenično stanje, vode usmenu raspravu, postoji mogućnost ulaganja žalbe na presude upravnog suda, itd.

Novi Zakon o upravnim sporovima uređuje upravni spor primarno kao spor pune jurisdikcije. Spomenutom je podređena i regulacija upravnog spora – cilj zakona,¹⁰ načelo izjašnjavanja stranke,¹¹ načelo usmene rasprave,¹² utvrđivanje činjenica i dokaza,¹³ proširenje tužbenog zahtjeva,¹⁴ usvajanje tužbenog zahtjeva,¹⁵ itd.

Tako, najprije, članak 2. Zakona o upravnim sporovima utvrđuje cilj Zakona o upravnim sporovima. Dakle, cilj je novog Zakona o upravnim sporovima osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnih tijela. Cilj Zakona temelji se na sveobuhvatnoj regulaciji upravnog spora. Shodno tome, sud je ovlašten u upravnom sporu primarno voditi upravni spor kao spor pune jurisdikcije, samostalno utvrditi činjenično stanje, provesti usmenu raspravu, omogućiti strankama proširenje tužbenog zahtjeva odnosno sud je ovlašten meritorno odlučiti o konkretnoj upravnoj stvari. Dakle, upravni sud u upravnom sporu ne odlučuje samo o pitanju zakonitosti, već svojom presudom

⁸ Zakon je objavljen u Narodnim novinama br. 20 od 12. veljače 2010.

⁹ Predmet upravnog spora jest: 1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu, 4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

¹⁰ Vidi čl. 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹¹ Vidi čl. 6. Zakona o upravnim sporovima.

¹² Vidi čl. 7. Zakona o upravnim sporovima.

¹³ Vidi čl. 33. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁴ Vidi čl. 40. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁵ Vidi čl. 58. Zakona o upravnim sporovima.

ima mogućnost neposredno odlučiti o pravima ili obvezama određene osobe u tzv. upravnim stvarima.

Članak 6., st. 1. Zakona o upravnim sporovima, nadalje, razrađuje načelo izjašnjavanja stranke. Prema istome, sud je obavezan prije donošenja svake presude svakoj stranci dati mogućnost izjašnjenja o zahtjevima i navodima druge stranke te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora.¹⁶ Sud može odlučiti u upravnom sporu a da stranci ne da mogućnost da se izjasni – samo u slučajevima propisanim zakonom.¹⁷

U razradi navedene odredbe, zakonodavac polazi od načela usmene rasprave.¹⁸ U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Pitanje usmene rasprave razrađuje članak 36. – 39. Zakona o upravnim sporovima.¹⁹ Usmena je rasprava obavezna u prvostupanjskom upravnosudskom postupku i ona je pravilo. Treba odmah reći da sud, iznimno, može presudom riješiti upravni spor bez rasprave samo u četiri zakonom točno određena slučaja.

Analizirajući Zakon o upravnim sporovima, može se zaključiti da upravni sud ima pravo, ali i obvezu odlučivanja u sporu pune jurisdikcije.

Tako, najprije, čl. 58., st. 1. propisuje obvezu upravnom sudu ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, da presudom usvoji tužbeni zahtjev, poništi pobijanu odluku i sam riješi stvar, osim kad to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

Članak 58., st. 3., nadalje, utvrđuje da ako javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

Slobodna ocjena je isključena od sudske kontrole, te su točno utvrđene granice sudske kontrole te ocjene. Zakon o upravnim sporovima propisao je da se upravni spor ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke,

¹⁶ Vidi čl. 6., st. 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷ Vidi čl. 6., st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁸ Vidi čl. 7. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹ Ročište za raspravu zakazuje predsjednik vijeća ili sudac pojedinac. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac na ročište poziva stranke te svjedoke i vještake. U pozivu će se navesti da se presuda može donijeti i bez nazočnosti stranke u raspravi. Strankama se poziv mora uručiti najkasnije osam dana prije održavanja ročišta na koje su pozvane. Rasprava je javna. Ako to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi, sud će isključiti javnost za cijelu raspravu ili za njezin dio. O isključenju javnosti odlučuje se rješenjem. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac otvaraju raspravu i objavljuju predmet raspravljanja. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac utvrđuju jesu li došle sve pozvane osobe, a ako nisu, provjeravaju jesu li uredno pozvane i jesu li opravdale svoj izostanak. Ako stranka ili drugi sudionik spora bez opravdanog razloga ne dođu na ročište, rasprava se može održati i bez njihove prisutnosti. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac rukovode raspravom. Kada sud ocijeni da je o predmetu raspravljeno dovoljno za donošenje presude, rasprava se zaključuje, a vijeće povlači na vijećanje i glasovanje. Rasprava se može ponovno otvoriti ako je to potrebno radi razjašnjenja pojedinih važnih pitanja. O raspravi se vodi zapisnik.

granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.²⁰ Upravni sud je prema Zakonu o upravnim sporovima obvezan utvrditi dvije stvari: je li javnopravno tijelo bilo ovlašteno davati slobodnu ocjenu i je li se prilikom toga kretalo u granicama danih ovlaštenja.

Osnovni prigovor spomenutom zakonskom uređenju upućujemo nejasnom definiranju *prirode stvari*. Naime, s obzirom na činjenicu da zakon koristi izraz *priroda stvari*, smatramo kako upravni sud nema apsolutnu obvezu riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Upravni sud sam procjenjuje je li *priroda stvari* takva da on može riješiti upravnu stvar. Konkretnija zakonska određenja ne postoje, ali se da zaključiti da je *priroda stvari* neodređen pojam. *Priroda stvari* koja ne dopušta spor pune jurisdikcije nije određena zakonom, ali je opredijeljena nekad pravnim, a nekad samo tehničkim elementima. U čemu se ona sastoji i kakvo je njeno pravno djelovanje na obvezi tužene strane, može se utvrditi samo promatranjem svake pojedine upravne stvari u postupku pred sudom. Iz razlikovanja *prirode stvari* može proizaći i različit položaj suda i podnositelja zahtjeva. Sam sud cijeni dopušta li *priroda stvari* da on donese o njoj meritornu odluku. Priroda same stvari može biti smetnja da upravni sud o upravnoj stvari donese meritornu odluku.

Ograničenja koja su propisana ne bi trebala bitno utjecati na opći karakter ovlaštenja s gledišta pravnog reguliranja. Iako, opet zapravo o *nahođenju suda* ovisi hoće li koristiti ovlaštenja iz navedene odredbe da riješi meritornu stvar, dodijeli neko osporeno pravo, utvrdi nastanak subjektivnog prava i njegov sadržaj, smanji nametnutu obvezu ili na drugi način uredi individualnu situaciju, odnosno riješi sam pravni odnos.

Takvoj zakonskoj odredbi suprotstavlja se odredba članka 22., stavka 2., prema kojoj kod pokretanja upravnog spora tužitelj može tužbom zahtijevati: poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne koja nije donesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti i oglašavanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora. Međutim, u slučaju da tužitelj zahtijeva poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, *tužbom se može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke*. Prema tome je s gledišta načina određivanja prirode spora (spor o zakonitosti ili spor pune jurisdikcije) važno poznavati izbor tužitelja. Naime, sudac procjenjuje prirodu spora uzimajući u obzir obrazloženi tužbeni zahtjev tužbe, kao i prirodu iznesenih dokaza. Jasnim propisivanjem tužbenih zahtjeva u upravnom sporu, strankama se omogućuje podnošenje urednih tužbi koje će ubrzati pružanje upravnosudske zaštite. Sve buduće dvojbe oko toga treba li konkretni spor rješavati kao spor o zakonitosti ili kao spor pune jurisdikcije,

²⁰ Vidi čl. 4., st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

trebao bi riješiti sadržaj tužbe, koji će na taj način usmjeriti i djelovanje upravnih sudova. Povrijeđenoj stranci se ostavlja na volju odabir pravnog puta.²¹

Nadalje, čl. 31., st. 1. propisuje da upravni sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe. Na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti. Rješavanje takvih slučajeva primjenom pune jurisdikcije daje posebno obilježje sporu pune jurisdikcije, proširuje prostor njegove primjene. Spor ima objektivnu svrhu. Sud koristi najšira ovlaštenja kojima inače sud može raspolagati i odlučuje u interesu zakonitosti bez obzira na smjer i obujam tužbenog zahtjeva. Druga posljedica ove nezakonitosti odražava se u pravnoj situaciji stranke. Stranka je tražila da se upravnim aktom riješi neko njeno pravo ili da se oslobodi kakve obveze, djelomično ili u cjelini, da se donošenjem upravnog akta zasnue i utvrdi postojanje pravnog odnosa određenog sadržaja, odnosno da se taj odnos izmijeni. Nedonošenjem upravnog akta koji bi stvorio pravni odnos ili služio kao dokaz njegovog postojanja, pravna situacija stranke ostaje neizmijenjena. Šutnja uprave sprečava stranku u ostvarenju subjektivnih prava premda ona ispunjava uvjete za ta prava. Sprečava se realizacija ciljeva objektivnog prava. Stranka se nalazi u istom položaju kao da je njen zahtjev odbijen, odnosno kao da je njena žalba odbijena donesenim upravnim aktom.

Važno je naglasiti da ono što upravni sud može učiniti ovisi o onome što se od njega traži. Primjerice, općenito u predmetima koji se tiču odgovornosti, tužitelj svakako zahtijeva ne samo poništenje odluke kojom mu je uprava (kada joj se obratio ili morao obratiti prije pokretanja spora) odbila dati traženu odštetu, već

²¹ J. M. Auby i R. Drago – proveli su detaljnu klasifikaciju upravnih sporova na temelju zahtjeva koji se postavlja pred sud. To su: spor o zakonitosti (*le contentieux de la légalité*) i spor o pravima (*le contentieux des droits*). Prvi je objektivni, a drugi je subjektivni upravni spor. U sporu o zakonitosti pred sud se postavlja pitanje suglasnosti nekog akta uprave s pravnim pravilima, zatim utvrđivanje smisla i važenje nekog akta. U ovom sporu ovlaštenja suda mogu biti ograničena samo na deklaraciju o zakonitosti nekog upravnog akta, njegovog smisla ili domaćaja.

U sporu o zakonitosti sud je ovlašten poništiti akt uprave (*de prononcer l'annulation de l'acte administratif*) ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom. Ovdje je riječ o sporu o poništenju, koji se primjenjuje prvenstveno povodom tužbe zbog prekoračenja ovlasti. U spor o zakonitosti spada i represivni spor. U okviru grupe upravnog spora o zakonitosti, a na prednjim osnovama, Auby i Drago razlikuju četiri podgrupe upravnih sporova: 1. Spor deklaracije – *Le contentieux de la déclaration*; 2. Spor o poništenju, po tužbi zbog prekoračenja ovlasti – *Le contentieux de l'annulation*; 3. Spor o zakonitosti s elementima punog sudovanja – *Le contentieux de la légalité comportant des éléments de pleine juridiction* i 4. Represivni spor – *Le contentieux de la répression*, u kome sud treba utvrditi jesu li materijalni akti učinjeni od pojedinca (ili od javnih osoba) suprotni pravnim pravilima, te izricati sankciju protiv ovih pojedinaca. Drugu osnovnu grupu čini spor o pravima (*Le contentieux des droits*). U ovom sporu sud je pozvan utvrditi postojanje, sadržaj i efekte subjektivnih prava (što ih pojedinci ili čak pravne osobe javnog prava ističu protiv neke pravne osobe javnog prava). Ovaj spor obuhvaća prvenstveno subjektivne sporove, spor pune jurisdikcije, zatim spor o zakonitosti s elementima pune jurisdikcije. U ovim sporovima sud najčešće koristi punu jurisdikciju u smislu definiranom još od Laferrièrea: „...odnosno upravni sud presuđuje između uprave i protiv stranke, kao redovni sud između dvije parnične stranke. Mijenja rješenje uprave kada je nezakonito, on zamjenjuje svojom odlukom akt uprave, utvrđuje potraživanja (obligacije) i izriče novčane naknade“.

J. M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, Tom. 2, LGDJ, Paris, 1975., str. 368.
Laferrière, Edouard, op. cit., str. 54.

također i eksplicitnu presudu kojom se dosuđuje odšteta za prouzročenu štetu. Uz glavni zahtjev, tužbom se može zahtijevati i povrat stvari te naknada štete koju je počinio tuženik.²² No, može se dogoditi da se tužitelj zadovolji traženjem poništenja odluke kojom mu je odbijena tražena odšteta, bez daljnjeg inzistiranja na tome da sudac pravorijekom sam izvuče zaključak o posljedičnoj ništavosti prvotne odluke ili, pak, same te odluke koja je povrijedila ugovorna prava koja želi ponovno ostvariti.

Međutim, pored navedenih pravnih rješenja, ovdje se javljaju određene nedoumice. Naime, postoji načelo vezanosti suda za sadržaj tužbe, odnosno izbor tužitelja,²³ a na drugoj strani postoji obveza meritornog odlučivanja. Stoga se postavlja pitanje može li upravni sud zanemariti sadržaj tužbe te spor o zakonitosti pretvoriti u spor pune jurisdikcije – iako to stranka izrijeком ne traži. Problem je prema tome sljedeći: mogu li upravni sudovi sve sporove tretirati kao sporove pune jurisdikcije, te spor o zakonitosti pretvarati u spor pune jurisdikcije? Nema sumnje da je s procesnog gledišta najkorektnije, kad tužitelj tužbom ne zahtijeva donošenje odluke s meritornim odlučivanjem, da sud stranku upozori na spomenutu mogućnost te od stranke zatraži eventualno dopunjavanje podneska u primjerenom roku. Međutim, zakon ne propisuje obvezu za sud da u presudi obrazloži zbog čega spor nije raspravio rješavajući meritorno samu upravnu stvar. Isto tako, hrvatski zakonodavac nije izrijeком predvidio sporove pune jurisdikcije na temelju ovlasti suca. Općenito, smatramo da bi rješenje presuda u smislu povoljnog za spor pune jurisdikcije trebalo biti utemeljeno na razmatranju prikladnosti, odnosno na mogućim koristima koje bi se mogle očekivati u smislu dobrog sudovanja, imajući u vidu specifičnost takvih sporova.

Spor pune jurisdikcije prirodno obuhvaća pravno pitanje i utvrđivanje činjenica, na temelju kojih se rješava to pitanje. Tako, čl. 33. Zakona o upravnim sporovima uređuje utvrđivanje činjeničnog stanja u upravnom sporu. Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Tako tijekom prvostupanjskog upravnog spora, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a pri donošenju odluke uzima u obzir i činjenice utvrđene u upravnom postupku (kojima nije vezan), kao i činjenice koje je sam utvrdio. Međutim, kao razlog za podnošenje žalbe može poslužiti samo nedostatak u utvrđenju činjeničnoga stanja do kojega je došlo u postupku pred upravnim sudom, a ne i činjeničnoga stanja utvrđenog u upravnom postupku.

Riješiti jednu upravnu stvar znači utvrditi određeno činjenično stanje i na takvo stanje primijeniti odgovarajuću normu. Prvi dio je rješavanje činjeničnog, a drugi

²² Vidi čl. 22., st. 4. Zakona o upravnim sporovima.

²³ Kada je riječ o sporu pune jurisdikcije, postoji suglasnost teoretičara francuskog prava da on ima subjektivni karakter, da spada u kategoriju subjektivnih sporova, štiti subjektivna prava koja proizlaze iz pojedinačnih akata. Kod materijalne tipologije, koja razlikuje objektivne od subjektivnih sporova, nije u prvom planu sudac, nego tužitelj. Klasifikacija se temelji na razmatranju prirode postavljenog pitanja, odnosno, ako je tako bolje reći, prirode pravnog pitanja na kojem se temelji spor.

D. Bailleul, *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, Paris, 2002., str. 212.

dio predstavlja rješavanje pravnog pitanja. Činjenično stanje utvrđuje se na osnovi dokaza gdje spadaju i dokazne činjenice. O postojanju neke relevantne činjenice zaključuje se iz rezultata dokaza. Taj logičan zaključak u pogledu postojanja činjenica je činjenični zaključak.

Kako bi se u što kraćem roku mogla riješiti upravna stvar, zakon je propisao neke obveze za stranke u upravnom sporu. Tako je zakon propisao da su stranke, u tužbi i odgovoru na tužbu, dužne iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje te se izjasniti o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.²⁴ Ipak, najveći teret dokazivanja pada na tužitelja, jer on aktivira sud i mora dokazati svoja prava.

Sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje. U tu svrhu sud može odrediti primjereni rok. Sud može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu. Ako stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud ih može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.²⁵

U žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice, pa Visoki upravni sud odlučuje isključivo na temelju činjenica utvrđenih pred upravnim sudom. U slučaju osnovanosti žalbe, Visoki upravni sud će poništiti prvostupanjsku odluku i reformacijskom presudom riješiti stvar. U ovim okvirima nije moguće utvrđivati eventualno postojanje pravno odlučnih činjenica koje stranke nisu iznosile pred prvostupanjskim sudom. Razumljivo, nije uvijek sve strogo određeno. To znači da, zbog zakonodavnih promjena ili promjena sudske prakse, pravni put može biti proširen ili sužen. Isto je tako sigurno da spor o zakonitosti neće biti samo postupak sekundarnog značenja.

3. ZAKLJUČAK

Upravnom sporu, a posebno sporu pune jurisdikcije, povećani su i obujam i širina. Spor pune jurisdikcije dobio je u stvari generalnu klauzulu kao osnovu. Iz navedenoga je razvidno da zakon u prvi plan stavlja donošenje reformacijskih, umjesto isključivo kasacijskih odluka.

Spor pune jurisdikcije zasnovan je na općoj klauzuli, ali je uvjetovan prirodom same upravne stvari. Izmijenjena su ovlaštenja suda da sam raspravi upravnu stvar pod uvjetom čije postojanje utvrđuje sam sud od slučaja do slučaja. Ovlaštenje suda da svojom odlukom supstituiru upravni akt i riješi samu upravnu stvar nije više ograničeno samo na određene stvari, ono je preraslo u opće ovlaštenje. Spor pune jurisdikcije proširen je na sve upravne stvari. Određena, propisana ograničenja bitno ne utječu na opći karakter ovlaštenja s gledišta pravnog reguliranja. Naime može se naći malo stvari zbog čije prirode sud neće moći donijeti meritornu odluku.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima iz 2010., čl. 6.

²⁵ Zakon o upravnim sporovima iz 2010., čl. 7.

Ako sud ne raspolaže podacima za rješavanje stvari, on ih uvijek može osigurati u okviru svojih ovlaštenja i na način propisan Zakonom o upravnim sporovima. Ako je potrebno, može održati javnu raspravu ili na drugi način utvrditi činjenično stanje.

Navedenom izmjenom šire se ovlaštenja suda u pogledu meritornog rješavanja same upravne stvari. Proširuje se puna jurisdikcija na sve upravne stvari, razumije se, pod uvjetom da postoje uvjeti za meritorno rješavanje same stvari – sporovi pune jurisdikcije nemaju neku zaokruženu cjelinu. Upravni je spor znatno poboljšán, propisano je pravno sredstvo kojim sud uvijek može prekinuti igru permanentnog rješavanja stvari bez odluke.

Problem širine ovlasti suca u sporu pune jurisdikcije svodi se i na pitanje: kako osigurati maksimalnu kontrolu zaštite pojedinca i u isto vrijeme sačuvati upravnom sucu slobodu neophodnu za ispunjavanje dužnosti? Upravni sudac mora uzeti u obzir činjenice, prirodu interesa koji treba zaštititi i usporediti ih s kasatornim ovlaštenjima. Taj postupak nikad ne smije biti apstraktan, već konkretan i pragmatičan.

Jednako tako će se, s jedne strane, i produbiti distinkcija između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije. Sadašnje poteškoće u hrvatskom upravnom pravu tiču se, i u velikoj mjeri, problema definiranja polja primjene; to su problemi granica i graničnih slučajeva koji još nisu u potpunosti izvršeni. Međutim, jasno se primjećuje da zakonodavac daje prednost sporovima pune jurisdikcije. I presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava idu u sličnom smjeru. Tako se manifestirao utjecaj (ili pritisak) pravne prakse Eurospkog suda za zaštitu ljudskih prava, čija se težina tako može procijeniti i o kojoj se zna da privilegira uporabu pune jurisdikcije, te da činjenično inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatra da spadaju u njegovu nadležnost. Novi Zakon o upravnim sporovima znači poboljšanje efikasnosti upravnog spora i s gledišta ubrzanja sudskog postupka, daje ozbiljnu mogućnost skraćivanja postupka pred sudom i pruža realne šanse ubrzavanja čitavog procesa u ostvarivanja pojedinačnih prava građana. To je, bez sumnje, krupan korak u rješavanju akutnih problema pravosuđa i pridonosi većoj efikasnosti suda. Isto tako, smatramo kako se u razradi spomenutog instituta propustio urediti postupovni sustav kojim se u potpunosti osigurava efikasnost sudskog postupanja. Mišljenja smo kako će navedeni propust biti potrebno ispraviti razvojem kvalitetne upravnosudske prakse.

U sporovima pune jurisdikcije o procesnim i drugim pravilima formalnog prava, konačno se raspravlja upravnopравни odnos u procesnom smislu. Predmet je s formalne strane napokon riješen, konačno su uređena procesna i druga formalna pitanja koja su u datom trenutku osnovna pitanja upravnog spora.

THE POWERS OF THE ADMINISTRATIVE JUDGE IN THE DISPUTE OF FULL JURISDICTION

In this paper, attention is directed towards one type of administrative litigation - dispute of full jurisdiction. It is a situation where the court in an administrative dispute not only decide on the issue of the legality of an administrative act, but its judgment immediately decide on the rights or obligations of certain entities in administrative matters. The paper analyzes the organization of administrative dispute of full jurisdiction under the new Law on Administrative Disputes, which entered into force on January 1, 2012th.

Key words: *administrative dispute of full jurisdiction, the administrative judge, the Administrative Disputes Act from 2010.*